

Недосконале вдосконалення в банківському секторі, або чого не врахували в Законі №590-IX?



Андрій НІКІТІН,
партнер EQUITY



Євген ФІЛОНЕНКО,
радіник EQUITY

23.05.2020 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів регулювання банківської діяльності» (далі — Закон №590-IX). Його прийняття призвело до необхідності вдосконалення Регламенту Верховної Ради України в аспекті процедури розгляду законопроектів на пленарному засіданні. До того ж необхідність прийняття Закону №590-IX була однією з умов продовження кредитування України з боку Міжнародного валютного фонду.

З огляду на аналіз змісту Закону №590-IX, доречно зауважити, що його положеннями вносяться кардинальні та жорсткі зміни до всіх процесуальних кодексів, а також до Законів України «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» та інших основних законодавчих актів, якими регулюється банківська діяльність. Всі зміни, які передбачені в положеннях Закону №590-IX, стосуються виключно питань виведення банків з ринку.

Кінцева мета та проміжні цілі

Як заявлялося в пояснювальній записці до проекту Закону №590-IX, його мета — підвищення якості та ефективності виконання Національним банком України своїх функцій у сфері банківського регулювання та нагляду, а також забезпечення сприятливих умов для

ефективного виконання законодавчо закріплених повноважень НБУ, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України під час прийняття ними рішень щодо виведення банків з ринку. Це мало б дозволити завершити процедури ліквідації тих банків, рішення щодо яких були скасовані судами, а також дозволити оптимізувати судові процедури оскарження відповідних рішень шляхом втілення міжнародних стандартів судового розгляду таких категорій справ.

Однак ми вважаємо, що однією з проміжних цілей прийняття Закону №590-IX є нівелювання прогалин та колізій, наявних у процесі вирішення спорів, що виникають у правовідносинах виведення банків з ринку та розглядаються в судовому порядку. Аналізуючи зміст нововведень, сьогодні залишаються невирішеними чимало процесуально-правових питань, наявність яких призводить до юридичних конфліктів. Окрім того, породжуються нові суперечності у трактуванні та реалізації зазначених нововведень Закону №590-IX.

Що вдосконалили, а про що «забули»?

Далі ми зупинимося на деяких недоліках та прогалинах, які виявилися у практичній діяльності, так і не знайшовши свого врегулювання в положеннях новоприйнятого Закону №590-IX. Вже більше ніж 5 років значну частину судових спорів складають справи, пов'язані

з виведенням банків з ринку (зокрема, судові спори щодо оскарження актів та дій органів влади, державних установ, їхніх посадових та/або уповноважених осіб, прийнятих (вчинених) стосовно відповідних банків, які виводяться з ринку).

Недосконалість наявних законодавчих актів України призводила до неоднозначного розуміння предметної юрисдикції зазначених спорів як особами, чий права порушені, так і судами, які розглядають відповідний спір. Однак, незважаючи на те, що положеннями Закону №590-IX певним чином визначена предметна юрисдикційність низки спорів, ризик виникнення конфліктів та суперечностей з приводу їх юрисдикції все ж таки знизився, але не зник.

У ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України закріплюється перелік справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Вважаємо,

зокрема, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 266-1 КАСУ, до адміністративних справ належать справи щодо законності індивідуальних актів ФГВФО про запровадження тимчасової адміністрації в банку, про початок процедури ліквідації банку, про затвердження плану врегулювання та будь-яких інших індивідуальних актів, прийнятих на його виконання, а також індивідуальних актів щодо призначення уповноважених осіб Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, делегування їм повноважень.

Неврегульованість предметної юрисдикції зазначеної категорії спорів може призвести до маніпулювання їх підвідомчістю

що закріплення положення про те, що їх юрисдикція поширюється на справи, пов'язані з виведенням банків з ринку, мало б виконати превентивну функцію та не допустити спорів з приводу їх предметної юрисдикції, а також значно спростити ситуацію щодо визначення відповідної предметної юрисдикції.

Фактично єдиною нормою Закону №590-IX, яка врегулювала б це питання, є нова ст. 266-1, якою доповнені положення КАСУ. В цій статті передбачаються особливості провадження у справах щодо оскарження індивідуальних актів НБУ, ФГВФО, Мініфіну, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, а також рішень Кабінету Міністрів України сто-

совно виведення банків з ринку. В ч. 1 прямо передбачені акти органів влади та державних установ, оскарження законності яких підлягають вирішенню в порядку адміністративного судочинства. При цьому формулювання положень зазначеної частини є поєднаннями, тобто допускають привід для спорів з питань предметної юрисдикції стосовно оскарження зазначених актів.

Зокрема, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 266-1 КАСУ, до адміністративних справ належать справи щодо законності індивідуальних актів ФГВФО про запровадження тимчасової адміністрації в банку, про початок процедури ліквідації банку, про затвердження плану врегулювання та будь-яких інших індивідуальних актів, прийнятих на його виконання, а також індивідуальних актів щодо призначення уповноважених осіб Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, делегування їм повноважень.

Однак положення Закону №590-IX та нової ст. 266-1 КАСУ не врегулюють предметну юрисдикцію спорів щодо оскарження актів уповноважених осіб ФГВФО, а також рішень ФГВФО та уповноважених осіб ФГВФО стосовно правочинів банку, який виводиться з ринку.

Варто наголосити, що переважну більшість юридично значущих дій та рішень у процедурі виведення банків з ринку під час здійснення тимчасової адміністрації неплатоспроможного банку та/або ліквідації банку виконує не ФГВФО як суб'єкт публічно-владних повноважень, а уповноважені особи ФГВФО, які мають самостійну правосуб'єктність у сфері публічно-правових відносин та можуть діяти

як самостійний учасник судової справи у статусі позивача, відповідача або третьої особи. Тому оскарження актів уповноважених осіб ФГВФО стосовно банків складають значну масу спорів.

При цьому, деталізуючи діяльність ФГВФО та його уповноважених осіб доцільно виокремити їх рішення стосовно правочинів, вчинених (укладених) до дня запровадження тимчасової адміністрації банку та спрямованих на виведення або приховання грошових коштів та активів банку. Аналізуючи судову практику у таких правовідносинах, можна зробити висновок, що під час оскарження таких дій уповноважених осіб ФГВФО з боку інших суб'єктів-осіб приватного права останні можуть зловживати правом звернення до суду та перешкоджати діяльності ФГВФО та його уповноважених осіб по виведенню банку з ринку.

Проте відсутність чіткого та однозначного законодавчого регулювання предметної юрисдикції зазначеної категорії спорів може призвести до зловживань з боку інших суб'єктів правовідносин (наприклад, учасників, кредиторів, боржників банку тощо) своїми процесуальними правами та здійсненню інших заходів, що можуть завадити процедурі виведення банку з ринку.

Водночас варто зауважити, що як у положеннях Закону №590-IX, так і в інших законодавчих актах відсутне

правове регулювання особливостей розгляду справ стосовно оскарження дій суб'єктів, які здійснюють державну реєстрацію прав та пов'язані з виведенням банків з ринку, а також спорів, пов'язаних з виведенням банків з ринку, де позивачем виступає ФГВФО або уповноважені особи ФГВФО.

Слід підкреслити, що зазначені спори з вимогами до суб'єктів владних повноважень, що виконують державну реєстрацію прав та безпосередньо пов'язані з діями осіб, які здійснюють виведення неплатоспроможного банку з ринку, на практиці часто поєднуються з позовними

вимогами щодо оскарження актів ФГВФО (про запровадження тимчасової адміністрації в банку, про початок процедури ліквідації банку, про затвердження плану врегулювання і будь-яких інших актів, прийнятих на його виконання) та актів НКЦПФР, прийнятих у процесі виве-

дення неплатоспроможного банку з ринку. За своєю суттю такі спори належать до публічно-правових та можуть розглядатися за позовами як осіб, які не є суб'єктами владних повноважень, так і ФГВФО та/або уповноважених осіб ФГВФО.

Неврегульованість предметної юрисдикції зазначеної категорії спорів може призвести до маніпулювання їх підвідомчістю, що призведе до її розмиття, а також зловживання особами своїм правом звернення до суду під час захисту майнових прав та/або інтересу на активи (в тому числі майно) банків, що виводяться з ринку.

За своїм змістом новоприйнятий Закон №590-IX спрямований на вдосконалення процедури виведення банків з ринку

Не менш актуальним та проблематичним питанням, яке не знайшло свого вирішення в Законі №590-IX, залишається предметна юрисдикція похідних позовних вимог. Варто зауважити, що перелік актів деяких органів влади та державних установ, які наведені

в ч. 1 ст. 266-1 КАСУ, оскарження законності яких підлягає вирішенню в порядку адміністративного судочинства, за своїм змістом не є висхідними. При цьому сфера таких правовідносин охоплює широкий спектр актів та дій, які складно чітко окреслити та які можуть виникнути у процесі формування позовних вимог.

З огляду на викладене, доцільним вбачається закріпити в положеннях КАСУ норму щодо предметної юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду позовних вимог, які є похідними від вимог у спорах, які встановлені в частині першій ст.ст. 266-1 КАСУ. Ми погоджуємося з тим, що зазначена норма сприятиме перешкоджанню штучного утворення спорів в інших юрисдикціях за похідними позовними вимогами, а також забезпечить розвиток сталості українського процесуального законодавства.

Висновки

Підсумовуючи, слід зазначити, що за своїм змістом новоприйнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів регулювання банківської діяльності» спрямований на вдосконалення процедури виведення банків з ринку. Проте системний аналіз положень зазначеного Закону вказує на необхідність їх зміни та доопрацювання. [НЧ](#)



equity.law